

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor na sjednici 27. veljače 2015. donio je

STRATEGIJU

SUZBIJANJA KORUPCIJE ZA RAZDOBLJE

OD 2015. DO 2020. GODINE

1. UVOD

Korupcija predstavlja društveno neprihvatljivu pojavu koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države. Osim što je u suprotnosti s pozitivnim zakonskim propisima, ona predstavlja i devijaciju temeljnih društvenih načela. Stoga borba protiv korupcije predstavlja osnovni preduvjet za razvoj otvorenog i demokratskog društva.

Opći principi dobrog upravljanja i organizacije, koji podrazumijevaju odgovornost, učinkovitost, transparentnost, otvorenost, participativnost, osjetljivost i pravičnost institucija u sustavu predstavljaju smjernice za efikasnu prevenciju i način sprječavanja korupcije. Preventivno antikorupcijsko djelovanje zahtijeva, prije svega, detekciju slabosti u organizacijskoj strukturi poslovanja na razini institucija te manjkavosti zakonodavnog regulatornog okvira na svim područjima djelovanja državnih institucija. Samo kontinuiranim djelovanjem moguće je postupno i sustavno suzbijati korupciju i istovremeno reafirmirati politiku kao djelatnost za javno dobro.

Republika Hrvatska kontinuirano strateški promišlja, provodi i nadograđuje sustav antikorupcijskih mjera, počevši od Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije iz 2002. godine i pripadajućeg Akcijskog plana. Stečena iskustva poslužila su kao putokaz za daljnje unaprjeđenje strateškog okvira, najprije usvajanjem Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije 2006.-2008., a potom i Strategije suzbijanja korupcije od 19. lipnja 2008. godine i provedbenog Akcijskog plana, koji je revidiran 2010. i 2012. godine, sukladno izazovima i potrebama praktičnog antikoruptivnog djelovanja.

Sljedeći korak na ovom putu predstavlja nova, strukturno i metodološki proaktivno usmjerena Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Dok je prethodna Strategija bila usmjerena na izgradnju institucionalnog i zakonskog okvira, uspostavu koordiniranih međuresornih radnih procesa te na suzbijanje i procesuiranje korupcije, nova Strategija je fokusirana na prevenciju korupcije kroz detekciju korupcijskih rizika i uklanjanje preostalih zakonodavnih i institucionalnih nedostataka. Sustavnim naporima u području prevencije korupciju treba učiniti najrizičnijim izborom. Strategija ujedno promovira integritet i transparentnost u radu državnih tijela i institucija, stavljaajući naglasak na odgovornost osoba na javnim funkcijama. Strategija predstavlja participativni okvir za formuliranje antikorupcijskih mjera i praćenje njihova izvršenja.

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine odražava bezuvjetnu političku opredijeljenost za borbu protiv korupcije i stvaranje sustavnih rješenja za učinkovito suzbijanje korupcije na svim razinama.

2. RAZLOZI DONOŠENJA NOVE STRATEGIJE SUZBIJANJA KORUPCIJE

Republika Hrvatska trenutačno ima uspostavljen zakonodavni okvir, koji konstituira supstancijalni preduvjet efikasnom suzbijanju korupcije, no nesumnjivo postoji prostor za daljnja unaprjeđenja na područjima sistematizacije te nadzora i osiguravanja njegove provedbe.

Analiza Strategije suzbijanja korupcije iz 2008. godine, kao i analiza provedbe mjera i njihovih učinaka, ukazale su na potrebu pokretanja novog ciklusa strateškog planiranja u području suzbijanja korupcije, temeljenog na adekvatnoj analizi stanja i identifikaciji koruptivnih rizika u pojedinim područjima gospodarskog, društvenog i političkog djelovanja.

Strategija uvažava i članstvo Republike Hrvatske u međunarodnoj inicijativi »Partnerstvo za otvorenu vlast« od siječnja 2012. godine, s kojim je Hrvatska pokazala odlučnost u nastojanjima da se poveća kvaliteta i djelotvornost upravljanja javnim resursima provedbom mjera u područjima fiskalne transparentnosti, pristupa informacijama, korištenja informacijskih tehnologija te sudjelovanja građana u oblikovanju javnih politika.

Pri izradi Strategije, uzete su u obzir preporuke sadržane u Antikorupcijskom izvješću Europske komisije od 2. veljače 2014. godine, te preporuke iz izvješća Grupe država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) u IV. evaluacijskom krugu za Republiku Hrvatsku od 25. lipnja 2014. godine, kao i svi drugi relevantni mehanizmi praćenja borbe protiv korupcije. Svi ti dokumenti daju jasan putokaz za buduće sustavne pomake u antikorupcijskoj politici: sustavan rad na prevenciji korupcije, uspostava prakse analize rizika, izgradnja integriteta i odgovornosti osoba na javnim funkcijama kroz uspostavu specifičnih sustava upravljanja sukobom interesa (izrada i implementacija kodeksa ponašanja za saborske zastupnike, suce, državne odvjetnike, lokalnu razinu vlasti, upravljače javnih tvrtki), snažnija koordinacija i veća učinkovitost antikorupcijskih napora, suočavanje s raširenim i akutnim problemom klijentelizma i korupcije na lokalnoj razini, izgradnja povjerenja građana u javna tijela i institucije itd.

Postoje brojna područja u kojima je Hrvatska već ostvarila značajan napredak, poput prava na pristup informacijama, financiranja predizbornih aktivnosti i političkih stranaka, transparentnost rada izvršne vlasti i uspostavljenog sustava sprječavanja sukoba interesa. Unatoč ostvarenim naprecima u ovim područjima, nužno je uspostaviti svijest o potrebi kontinuiranog praćenja učinkovitosti pojedinih rješenja, budući da je to preduvjet za daljnja unaprjeđenja.

U svrhu identificiranja i suzbijanja koruptivnih rizika, u izradi Strategije primijenjen je sektorski pristup, koji će ciljanim preventivnim mjerama omogućiti sprječavanje različitih pojava oblika korupcije specifičnih za pojedini sektor. Imajući u vidu važnost dosljedne provedbe Strategije i pratećeg Akcijskog plana, osobita pozornost posvetit će se praćenju provedbe utvrđenih mjera suzbijanja korupcije te odgovornosti za njihovu provedbu. Strategija će se provoditi kroz Akcijski plan za borbu protiv korupcije koji će, u cilju praćenja provedbe, biti revidiran svake dvije godine.

3. STRUKTURA SUSTAVA STRATEŠKOG PLANIRANJA

Hrvatski sabor – je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj koje je ujedno zaduženo za usvajanje Strategije suzbijanja korupcije.

Vlada Republike Hrvatske – obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonom. U obavljanju izvršne vlasti Vlada određuje, usmjerava i usklađuje provedbu politika i programa te u tu svrhu predlaže i donosi strategije, daje smjernice, donosi akte te poduzima druge mjere potrebne za uređenje odnosa iz područja svoje nadležnosti. Vlada predlaže Strategiju suzbijanja korupcije Hrvatskom saboru.

Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije – obavlja parlamentarni nadzor nad provedbom Strategije suzbijanja korupcije. Na čelu Nacionalnog vijeća je predstavnik oporbene stranke u Hrvatskom saboru, a članovi su pojedini zastupnici te predstavnici civilnog društva koji se bave korupcijskim pitanjima. Nacionalno vijeće ima proaktivnu ulogu u nadzoru provođenja Strategije i redovno organizira tematske sjednice vezane uz borbu protiv korupcije.

Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije Vlade Republike Hrvatske – osnovano je Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 2. kolovoza 2012. godine. Povjerenstvom predsjedava ministar pravosuđa. Uloga Povjerenstva je strateško praćenje provedbe nacionalnih dokumenata koji se odnose na suzbijanje korupcije.

Ministarstvo pravosuđa – kao tijelo državne uprave koordinira izradu Strategije suzbijanja korupcije.

Koordinacijska radna skupina – prihvaća metodologiju i rokove za izradu Nacrta Strategije suzbijanja korupcije, određuje sastav sektorskih radnih skupina/timova te potvrđuje Nacrt Strategije suzbijanja korupcije.

Sektorske radne skupine – sastavljene su od resornih koordinatora zaduženih za pripremu i provedbu mjera antikorupcijskih akcijskih planova. Zadatak im je identificiranje institucija u pojedinom sektoru koje će biti zadužene za provođenje analize koruptivnih rizika i definiranje sektorskih ciljeva s naznakom glavnih antikorupcijskih mjera.

4. OPĆI CILJEVI STRATEGIJE

Uzimajući u obzir sva iskustva iz provedbe prethodne Strategije te u skladu s općom javnom percepcijom korupcije u Republici Hrvatskoj, očito je kako novi strateški okvir za borbu protiv korupcije treba ponovno preusmjeriti prioritete kako bi se pojačali naponi u sprječavanju korupcije.

Strategija suzbijanja korupcije se temelji na sveobuhvatnoj participativnoj identifikaciji korupcijski rizičnih poslovnih procesa i uzroka nepravilnosti u postupanju svih dionika u relevantnim tijelima javne vlasti. Strategija je usmjerena na promjenu stavova i ponašanja svih dionika, od državnih i lokalnih dužnosnika, javnih službenika i građana. Takva metoda omogućuje pokretanje ciljanih antikorupcijskih intervencija prema prethodno određenim sektorskim ciljevima u prioritarnim područjima.

Cilj ove strategije je spriječiti korupciju odnosno upravljati njezinim rizicima u javnoj upravi, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnopravnim tijelima, trgovačkim društvima u kojima država te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju vlasničke udjele, privatnom i neprofitnom sektoru. To će se postići:

– povećanjem integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti (središnje i lokalne),

- jačanjem antikoruptivnih mehanizama u tijelima javne vlasti,
- snažnijom suradnjom tijela javne vlasti i jačanjem kapaciteta zaduženih za provođenje aktivnosti usmjerenih na borbu protiv korupcije,
- učinkovitim otkrivanjem i suzbijanjem korupcije,
- dosljednom i učinkovitom provedbom postojećeg zakonodavnog okvira u području suzbijanja i prevencije korupcije,
- uspostavom procedura upravljanja korupcijskim rizicima u tijelima javne vlasti,
- jačanjem javne svijesti o uzrocima i posljedicama korupcije i ulozi svakog pojedinog građanina u prevenciji korupcije,
- jačanjem uloge i suradnje s civilnim društvom u području suzbijanja korupcije,
- razvijanjem međunarodne suradnje na području borbe protiv korupcije,
- jačanjem aktivne uloge medija u poticanju osobnog i profesionalnog integriteta.

5. STRATEŠKA PODRUČJA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

5.1. HORIZONTALNI CILJEVI

5.1.1. Integritet unutar političkog sustava i uprave

Pravila etike i integriteta u političkom sustavu i upravi važna su sredstva za osiguranje odgovornosti i profesionalnog ponašanja državnih i javnih službenika i imenovanih dužnosnika. Skup pravila o rješavanju sukoba interesa sprječava i smanjuje rizike od korupcije jer potiču službenike i dužnosnike da postupaju nepristrano i jednako prema svim građanima te osiguravaju zaštitu javnog interesa.

Pitanja etike, morala, integriteta i načela ponašanja uređena su prvenstveno Zakonom o državnim službenicima, Etičkim kodeksom državnih službenika, posebnim kodeksima pojedinih državnih tijela te drugim propisima i aktima koji u određenom dijelu uređuju pravila etičnog ponašanja za državne službenike. Međutim, navedenim dokumentima nisu obuhvaćena sva državna, odnosno javna tijela, stoga je u cilju smanjivanja koruptivnih rizika potrebno na jedinstven način propisati osnovne standarde ponašanja zaposlenika i etička načela prilikom obavljanja službene dužnosti u cjelokupnom javnom sektoru odnosno u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, javnim ustanovama i službama i drugim pravnim osobama koje je osnovala Republika Hrvatska. Uređenje etičkog postupanja treba obuhvatiti i sve državne dužnosnike. Osim toga, potrebno je uspostaviti jedinstvenu etičku infrastrukturu u javnoj upravi, a u svim navedenim tijelima razvijati interne procedure za upravljanje sukobom interesa i srodnim etičkim pitanjima, uz potporu etičkih tijela s definiranim savjetodavnim i disciplinskim ovlastima.

Nadalje, potrebno je ojačati etičke standarde saborskih zastupnika, članova Vlade, predsjednika/ce Republike Hrvatske i drugih državnih dužnosnika/ca. Iako se pitanje etičkih načela u odnosu na saborske zastupnike uređuje Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, potrebno je uspostaviti etičke standarde donošenjem kodeksa ponašanja za saborske zastupnike kao alternativni instrument kojim bi se izgradila kultura integriteta, a u cilju povećanja povjerenja javnosti u politički sustav.

Transparentnost financiranja i provođenje učinkovitog nadzora financiranja političkih stranaka i izborne promidžbe pridonosi povjerenju građana u izborne procese te ima važnu ulogu u jačanju preventivnih mjera u borbi protiv korupcije. U ovom trenutku već je osiguran visoki stupanj transparentnosti političkog financiranja, uspostavljeni su mehanizmi nadzora i predviđene su administrativne i prekršajne sankcije za kršenje odredbi Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Međutim, uočene su poteškoće u provedbi nadzora uzrokovane brojnošću subjekata nadzora i načinom dostavljanja i objave financijskih izvještaja. Da bi se navedeni problemi otklonili, potrebno je omogućiti dostavu financijskih izvještaja elektroničkim putem koji bi uz stvaranje javne baze podataka stvorili preduvjete za snažniju javnu kontrolu. Osim toga, za pravilnu primjenu zakona, potrebno je osigurati provođenje aktivnosti radi informiranja subjekata nadzora o propisima koji uređuju financiranje političkih aktivnosti te kontinuiranu edukaciju obveznika primjene zakona i osoba koje su uključene u nadzor.

Nadalje, financiranje referendumskih kampanja u potpunosti je neregulirano postojećim zakonskim okvirom, netransparentno i izvan mogućnosti nadzora, a s obzirom da su odluke donesene na referendumu obvezne te značajno utječu na društveni i politički život zemlje, nužna je zakonska regulacija, čime će se osigurati transparentnost i nadzor njihovog financiranja u cilju sprječavanja moguće korupcije i drugih nepravilnosti i prijevara.

Razvojem demokratskih institucija i civilnog društva lobiranje ima sve veći značaj, budući da se povećava broj donositelja javnih odluka, a istovremeno se širi mogućnost utjecaja na njih. Lobiranjem se može pridonijeti boljem definiranju interesa i boljoj informiranosti vlasti, što u konačnici dovodi do kvalitetnijih odluka i propisa te efikasnije javne politike. Neregulirano lobiranje može dovesti do neprimjerenog utjecaja na procese donošenja odluka te ostvarenju posebnog i/ili privatnog interesa na uštrb javnog interesa. Iskustva većine zemalja koje su uvele zakonski okvir za lobiranje upućuju na to da je učinkovit samo ako se uskladi s relevantnim zakonima o suzbijanju korupcije i sprječavanju sukoba interesa te etičkim kodeksima. Regulacija lobiranja u Republici Hrvatskoj omogućila bi uspostavu lobističkog djelovanja kao legalne i legitimne profesije prema najvišim etičkim standardima, a s ciljem transparentnosti rada, efikasnog upravljanja rizicima korupcije i pozitivnog utjecaja na kvalitetu propisa i odluka koje donosi zakonodavna i izvršna vlast.

CILJ: Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u tijelima javne vlasti

MJERE:

1. Jačanje integriteta i odgovornosti nositelja javnih funkcija u svim granama vlasti
2. Jačanje transparentnosti izbornih kampanja i regulacija financiranja referendumskih kampanja
3. Regulacija lobiranja u Republici Hrvatskoj.

5.1.2. Lokalna i područna (regionalna) samouprava

Brojna ispitivanja javnog mnijenja o percepciji korupcije u Republici Hrvatskoj ukazuju na vrlo visoku razinu koruptivne rizičnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Javno percipirana mogućnost pojave korupcije na lokalnoj razini posebno proizlazi iz sljedećih činjenica: vlasništva jedinica lokalne i područne samouprave nad imovinom kojom upravljaju i prihodima kojima raspolažu, zatim potrošnje značajnih iznosa proračunskih sredstava putem javne nabave te izravne interakcije s građanima i mogućnosti utjecaja na prava, obveze i interese širokog kruga subjekata.

Pregled postojećeg stanja lokalnih razina vlasti otkriva postojanje stvarnih rizika nastanka korupcije te upućuje na potrebu provedbe preventivnih antikoruptivnih mehanizama koji uključuju implementaciju načela transparentnosti i odgovornosti u radu i upravljanju imovinom. Nužno je inzistirati na djelovanju službenika i dužnosnika u skladu s vrijednosnim usmjerenjem osobnog integriteta te osvještavanje i educiranje u cilju sprječavanja sukoba interesa.

Jedan od prepoznatih problema predstavlja trenutno nepostojanje etičkog kodeksa službenika i dužnosnika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, postojećim zakonodavnim okvirom nisu propisani osnovni standardi ponašanja i etička načela koja određuju prihvatljivo ponašanje prilikom obavljanja dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Potreba donošenja etičkog kodeksa nameće se kao neophodni element u nastojanju jačanja integriteta službenika i dužnosnika te povjerenja građana u obavljanju dužnosti u tijelima lokalnih razina vlasti. Osim donošenja etičkog kodeksa nužno je uspostaviti adekvatan institucionalan okvir za njegovu provedbu.

Djelovanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao vlasti koja je najbliža građanima, karakterizira visoka frekventnost interakcija građana i lokalnih službenika i dužnosnika. Velik broj dužnosnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zbog nedovoljne informiranosti često dolazi u situacije sukoba interesa. U cilju prevencije sukoba interesa, tj. utjecaja privatnih interesa na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, potrebno je sustavno i kontinuirano educirati dužnosnike, ali i sve službenike u tijelima lokalnih vlasti, kako bi se izbjegle rizične situacije.

Unatoč zakonskim obvezama objavljivanja općih akata i odluka te omogućavanja dostupnosti podataka o održavanju sjednica predstavničkih tijela, transparentnost u radu lokalnih vlasti nije na zadovoljavajućoj razini. Postojećoj netransparentnosti u radu pridonosi i činjenica nepostojanja tehničkih uvjeta nekih jedinica lokalnih vlasti koje nemaju mogućnost dostupnosti podacima na internetu. Stoga, kao jedan od prioriteta u preventivnom antikoruptivnom djelovanju nameće se potreba jačanja nadzora nad izvršavanjem postojećih zakonskih obveza u smislu osiguravanja više razine transparentnosti u radu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osim navedenog, generirani korupcijski rizici u posebno osjetljivom sustavu javne nabave, poticani također netransparentnošću u radu lokalnih vlasti, očituju se posebice glede objave natječajne dokumentacije, ugovora o javnoj nabavi, okvirnih sporazuma te dodijeljenih sponzorstava i donacija.

Kako bi se postigla viša razina odgovornosti dužnosnika i službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uzimajući u obzir djelokrug poslova koje obavljaju, te potrebu boljeg nadzora nad radom lokalnih tijela kojim se neposredno ostvaruju potrebe građana, izuzetno je važno u borbi protiv korupcije intenzivirati aktivnosti u cilju suzbijanja i prevencije korupcije na lokalnoj i regionalnoj (područnoj) razini, a sve sa svrhom otkrivanja i sprječavanja korupcije u poslovima iz njihovog samoupravnog djelokruga.

Primjena antikorupcijskih preventivnih mehanizama na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave potrebna je i radi kontroliranja rizika u poslovima upravljanja imovinom navedenih jedinica, posebno trgovačkim društvima u kojima jedinice imaju vlasničke udjele te imenovanja članova nadzornih odbora i uprava, kao i pri zapošljavanju. Provedeni Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (2010.-2012.) nije uključivao trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Potreba jačanja odgovornosti, transparentnosti i djelotvornosti u radu trgovačkih društava u vlasništvu

jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zahtijeva, uz intenziviranje započetih procesa antikorupcijskog preventivnog djelovanja u aktivnostima trgovačkih društava na državnoj razini, proširenje provedbe i praćenja Antikorupcijskih programa na trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uz navedeno, postoji potreba jačanja nadzora nad dodjelom sponzorstava i donacija od strane trgovačkih društava na razini navedenih jedinica kao što je predviđeno i za trgovačka društva u državnom vlasništvu.

CILJ: Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti rada tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

MJERE:

1. Jačanje integriteta, odgovornosti i učinkovitosti dužnosnika i zaposlenika u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
2. Jačanje svijesti o potrebi suzbijanja sukoba interesa među dužnosnicima i službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
3. Jačanje transparentnosti rada i odlučivanja tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje osnivaju (agencije, škole, druge ustanove)
4. Pojačane aktivnosti u cilju jačanja transparentnosti na razini trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju vlasničke udjele.

5.1.3. Javna nabava

Javna nabava je jedno od ključnih područja u kojima javni i privatni sektor ulaze u financijsku interakciju. U pravilu, javna nabava u europskim zemljama po svom obujmu predstavlja približno 10 do 20 % BDP-a. Riječ je o području koje je neraskidivo povezano s javnom službom te je, kao takvo, jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike. Stoga je u području javne nabave potrebno konstantno raditi na uvođenju, primjeni i podizanju preventivnih politika i standarda u suzbijanju korupcije.

Problem korupcijskih rizika u postupcima javne nabave posebno je naglašen na lokalnoj razini. U cilju jačanja transparentnosti objavljena su izvješća i preporuke o postupcima javne nabave na lokalnoj razini te podaci o sponzorstvima i donacijama koje dodjeljuju tijela lokalne vlasti i trgovačka društva u državnom vlasništvu i vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Osim navedenog, potrebno je istaknuti kako je u praksi javne nabave općenito prihvaćeno mišljenje da su najveći korupcijski rizici u javnoj nabavi u području zdravstva i to radi visokih iznosa cijene medicinske opreme. Nadalje, Ministarstvo gospodarstva provodi preventivne aktivnosti kroz davanje savjeta i mišljenja obveznicima primjene Zakona o javnoj nabavi, kao i nadzor nad provedbom Zakona o javnoj nabavi kroz provođenje preventivno-instruktivne djelatnosti, odnosno nadzorom i utvrđivanjem nepravilnosti u pojedinim postupcima javne nabave te daje preporuke i mišljenja kako utvrđene nepravilnosti otkloniti ili pokreće prekršajni postupak pred nadležnim sudom.

Jedna od slabosti u sustavu javne nabave, koja je prepoznata kao korupcijski rizik, je i zakonodavni okvir u kojemu se kao rizik s jedne strane javlja preopćenitost sadržaja, a s druge strane prereguliranost pojedinih područja, nedovoljna jasnoća pojedinih odredbi propisa, što iziskuje česta pojašnjenja od strane središnjeg tijela za javnu nabavu te pravnih shvaćanja zakonskih odredbi od strane tijela za pravnu zaštitu kroz obrazloženja

donesenih odluka, kao i prenošenje sudske prakse Europskog suda i europske pravne stečevine (*acquis communautaire*).

U odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi i pravne zaštite, postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave, kao što su: dogovaranje s unaprijed određenim ponuditeljima o tehničkim specifikacijama (npr. stavke koje se neće izvoditi, određivanje tehničkih karakteristika kojima može udovoljiti samo taj ponuditelj i sl.); ignoriranje Zakona o javnoj nabavi – formalna primjena Zakona o javnoj nabavi, ali suprotno odredbama Zakona o javnoj nabavi (npr. primjena pregovaračkog postupka javne nabave kada nisu ispunjeni uvjeti te se ugovor o javnoj nabavi dodjeljuje željenom gospodarskom subjektu); nepoštivanje Zakona o javnoj nabavi od strane odgovorne osobe – odgovorne osobe naručitelja nalažu nižim izvršnim djelatnicima nezakonito postupanje da bi se ostvario cilj sklapanja ugovora o javnoj nabavi s preferiranim gospodarskim subjektom; visoke naknade za pokretanje žalbenog postupka – otežavaju podnošenje žalbe i otklanjanje počinjenih nezakonitosti u provedbi Zakona o javnoj nabavi

CILJ: Stvaranje sveobuhvatnog strateškog pristupa sprječavanju i smanjenju korupcijskih rizika u javnoj nabavi na državnoj i lokalnoj razini

MJERE:

1. Jačanje zakonodavnog okvira javne nabave – sistematizacija i usklađivanje zakona, postupaka i priručnika u području javne nabave
2. Unaprjeđenje sustava pravne zaštite u području javne nabave i nadzora nad provedbom ugovora o javnoj nabavi
3. Praćenje provedbe pravila o transparentnosti, prava na pristup informacijama i sprječavanje sukoba interesa, sustavna procjena rizika i određivanje prioriteta u nadzoru javne nabave
4. Jačanje i unaprjeđenje antikorupcijske i etičke edukacije stručnih osoba naručitelja i ponuditelja.

5.1.4. Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu

U proteklom razdoblju uočeni su negativni gospodarski i socijalni učinci kao posljedica lošeg upravljanja trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. Pokazala se potreba za dopunom pravnog okvira kroz uvođenje dodatnih mehanizama sprječavanja korupcije koji će podići razinu transparentnosti i odgovornosti i etičnosti u upravljanju trgovačkim društvima. Time će se ujedno ojačati okviri za zakonitu provedbu procesa privatizacije i restrukturiranja trgovačkih društava u državnom vlasništvu koji slijede.

Kad je u pitanju preispitivanje poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, pokazalo se da se ne provodi dovoljno često. Stoga je potrebno intenzivirati unutarnji i vanjski nadzor, odnosno pojačati kontrole nad zakonitošću rada društva i zaposlenika te time umanjiti korupcijske rizike vezane uz nedostatak nadzornih mehanizama.

Nadalje, postojeći pravni okvir ne osigurava dovoljnu razinu transparentnosti postupka imenovanja u upravne i nadzorne odbore trgovačkih društava koji bi se trebao temeljiti na kriterijima konkurentnosti i odgovarajućim kompetencijama kandidata. Postupke imenovanja je potrebno preispitati te, slijedeći najbolju europsku praksu, stvoriti pravila koja će podići razinu kvalitete upravljanja trgovačkim društvima.

Trenutačno, predsjednici i članovi upravnih odbora trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu obvezni su Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa podnositi izvješća o imovinskom stanju. Pored redovitih i prethodnih provjera podataka iz podnesenih izvješća, sustav provjere dodatno je pojačan mogućnošću kontrole podnesenih izvješća od strane javnosti uvidom u podatke iz imovinskih kartica koji su javno dostupni putem internetske stranice Povjerenstva. Međutim, važno je poticati trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu na integriranje odredaba o sprječavanju sukoba interesa u svoje interne akte i poslovanje te njihovu neovisnost i nepristranost u poslovnim aktivnostima. Pored toga, potrebno je kroz edukacije i informiranje nastaviti jačati svijest dužnosnika u upravljačkim tijelima trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu o obvezama vezanim uz sprječavanje sukoba interesa jer se pokazalo da je dobar dio utvrđenih nepravilnosti posljedica neznanja i neupućenosti.

Uočen je i nedostatak nadzora nad davanjem sponzorstava i donacija. U cilju stjecanja uvida i uspostave kontrole nad tim segmentom, potrebno je poticati trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu na reguliranje postupka za davanje sponzorstva i donacija te redovito objavljivanje na internetskim stranicama društva podataka o subjektima i iznosu sredstava koja su predmet sponzorstava ili donacija.

CILJ: Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti rada trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu

MJERE:

1. Intenziviranje unutarnjih i vanjskih nadzora poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu i uspostavljanje transparentnih kriterija procjene efikasnosti poslovanja
2. Stvaranje jasnih pravila o imenovanjima članova upravnih i nadzornih odbora
3. Jačanje mehanizama sprječavanja sukoba interesa predsjednika i članova upravnih odbora trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu
4. Nadzor nad davanjem sponzorstava i donacija u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu.

5.1.5. Sprječavanje sukoba interesa

Neraskidivost veze sukoba interesa s korupcijom upućuje na potrebu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa kao jednog od ključnih elemenata u procesu suzbijanja korupcije. Unatoč svim postignutim rezultatima, još uvijek postoji prostor za usavršavanje sustava upravljanja sukobom interesa.

Radi provedbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa (u daljnjem tekstu: ZSSI), 2003. godine osnovano je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Značajan institucionalni napredak ostvaren je donošenjem novog ZSSI-a 2011. godine, kojim se Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa osniva kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, čiji predsjednik i četiri člana ne mogu biti članovi političkih stranaka. Puna implementacija ZSSI-a, započela je stupanjem na dužnost novoizabranih članova Povjerenstva u veljači 2013. godine te je u proteklom razdoblju ostvaren značajan napredak u razvoju prakse kroz velik broj riješenih predmeta. Međutim, potrebno je daljnje jačanje kapaciteta Povjerenstva, kako bi se osiguralo provođenje zadaća iz nadležnosti Povjerenstva te njihov pozitivni učinak u preventivnoj sferi borbe protiv korupcije. U ovom trenutku Povjerenstvo provodi projekt informatizacije, u sklopu kojeg će biti razvijen elektronski obrazac izvješća o imovinskom stanju.

Izostavljanje određenih nositelja javnih dužnosti iz kruga obveznika postupanja sukladno odredbama ZSSI-a, osobito kada je riječ o dužnostima koje sadrže snažne javne ovlasti i imaju ovlast raspolaganja sa značajnim novčanim sredstvima (npr. HBOR, FINA i dr.), predstavlja osnovni nedostatak postojećeg pravnog okvira, a time i veliki koruptivni rizik. Potrebno je razmotriti i učinkovitost sustava izvršenja sankcija koji odstupa od općeg načina izvršenja novčanih kazni u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Nadalje, broj i sadržaj predmeta u kojima je novoizabrano Povjerenstvo donosilo mišljenja, ukazuje na nedostatak znanja o odredbama ZSSI-a, i to na svim razinama. Da bi se to spriječilo potrebno je provoditi edukacije o sprječavanju sukoba interesa svih kategorija i razina dužnosnika obuhvaćenih zakonom.

Unatoč postojanju posebnih zakona, mehanizmi provjere imovinskog stanja javnih dužnosnika i odgovarajući sustavi sankcija još nisu pokazali dovoljnu razinu učinkovitosti. Ako izostane smisljena i sustavna provjera podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i uspostava odvrćajućih sankcija za one dužnosnike koji se ne pridržavaju propisanih obveza i ograničenja, prevencija koruptivnog ponašanja, kojoj bi obveza podnošenja imovinskih kartica trebala služiti, neće biti ostvarena u praksi.

Uspješno suzbijanje korupcije podrazumijeva odgovarajuću koordinaciju i suradnju relevantnih institucija. Iz dosadašnje suradnje relevantnih institucija s Povjerenstvom vidljivo je postojanje rizika nepravovremenog dostavljanja popisa osoba koje podliježu izboru i imenovanju dužnosnika te podataka o eventualnim promjenama koje bi bile relevantne za ustroj Registra dužnosnika. U tom smislu, potrebno je da se nadležna tijela obvežu da obavijesti o izboru ili imenovanju dužnosnika pravovremeno i neposredno upućuju Povjerenstvu, a isto predstavlja i preduvjet za ustroj sveobuhvatnog i transparentnog Registra dužnosnika.

U području iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva potrebno je pojačati međunarodnu suradnju između specijaliziranih tijela koja se bave suzbijanjem korupcije, kako bi se usporedbom institucionalnog i pravnog okvira, kao i uspješne prakse, unaprijedio postojeći institucionalni i zakonski okvir u Republici Hrvatskoj.

CILJ: Učinkovito sprječavanje sukoba interesa

MJERE:

1. Jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa razvojem potrebnih pravnih, tehničkih i informatičkih alata te uspostavom međunarodnih i bilateralnih programa stručnog osposobljavanja
2. Proširenje kruga dužnosnika u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa na nositelje javnih dužnosti s javnim ovlastima ili uz koje je obzirom na sadržaj njihovih ovlasti prirodno povezan visok koruptivni rizik
3. Integracija odredbi o sukobu interesa u interne akte pravnih osoba koje se u širem smislu mogu smatrati dijelom javne uprave
4. Jačanje mehanizma provjere imovinskog stanja javnih dužnosnika
5. Podizanje svijesti o sukobu interesa svih kategorija i razina dužnosnika obuhvaćenih odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, u cilju osvješćivanja o problematici etike i integriteta.

Pravo na pristup informacijama je demokratsko pravo građana i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Također je preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju.

Od 2003. godine, kada je donesen prvi Zakon o pravu na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: ZPPI), u Republici Hrvatskoj jača transparentnost u javnom upravljanju, a posebno značajan iskorak je ostvaren uvrštavanjem prava na pristup informacijama u katalog Ustavom zajamčenih prava. Uslijed potrebe da se pravni i institucionalni okvir unaprijedi i učini efikasnijim, početkom 2013. godine donesen je novi ZPPI kojim je ujedno preuzeta pravna stečevina EU u odnosu na uvjete i postupak ponovne uporabe informacija (Direktiva 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora). Novim Zakonom stvorene su zakonske i institucionalne pretpostavke za značajniji pomak prema osiguravanju transparentnosti temeljem veće zaštite te intenzivnijeg praćenja i promicanja prava na pristup informacijama putem novog neovisnog tijela – Povjerenice za informiranje. Uvedene su i određene bitne novine u odnosu na prethodni Zakon, na način da je proširen opseg javnih tijela koja su obvezna postupati po Zakonu, olakšan pristup informacijama od strane korisnika, kvalitetnije uređeno postupanje u prvom i drugom stupnju te jasnije određeni pojmovi.

Usporedno s izgradnjom pravnog i institucionalnog okruženja, u primjeni ZPPI-a u praksi Povjerenice za informiranje, identificirano je nekoliko temeljnih slabosti, a time i koruptivnih rizika na putu ostvarivanja transparentnosti u javnom upravljanju: 1) nedovoljni kapaciteti Povjerenice za informiranje: teškoće u provedbi ZPPI-a predstavljaju nedostadni financijski resursi Ureda povjerenice za informiranje koji bi omogućili rad Ureda i ostvarivanje ciljeva i nadzor nad 6.000 tijela javne vlasti; 2) nedovoljno poštivanje zakonskih odredbi vezano uz zakonske rokove postupanja i manjkava primjena propisa u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama i zahtjeva za ponovnu uporabu informacija od strane tijela javne vlasti, kao i u postupanju po drugim zakonskim odredbama (osobito o objavljivanju informacija, savjetovanja s javnošću te javnim raspravama); 3) neodgovarajuća regulacija pojedinih načina pristupa i zaštite informacija, osobito poslovne tajne (Zakon o zaštiti tajnosti podataka) i pristupa informacijama za medije (Zakon o medijima); 4) nedostatan institucionalni kapacitet tijela javne vlasti: nedovoljno poznavanje ZPPI-a od strane tijela javne vlasti i službenika za informiranje koji su nadležni za njegovu provedbu, a isto se odražava na brzinu i kvalitetu rješavanja i postupanja, neadekvatno praćenje provedbe Zakona koje bi omogućilo definiranje problema i nalaženje rješenja za njihovo ispravljanje, te suradnju s povjerenikom i dostavljanje izvješća (čl. 60); 5) nedovoljna informiranost građana o pravu na pristup informacijama te mogućnostima zaštite tog prava; nedovoljna informiranost građana, civilnog i privatnog sektora o mogućnostima ponovne uporabe informacija kao novog prava zajamčenog Zakonom; nedovoljna regulacija pristupa informacijama za medije te nedostatna educiranost novinara o postupku i njihovim pravima u pogledu pristupa informacijama, 6) novinari ne koriste ZPPI, 7) proaktivna objava nije sustavno prisutna ni jednako prakticirana u tijelima javne vlasti.

CILJ: Ostvarivanje transparentnosti tijela javne vlasti putem prava na pristup informacijama

MJERE:

1. Jačanje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i drugih propisa kojima se ostvaruje transparentnost

2. Izgradnja i jačanje institucionalnih kapaciteta za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama
3. Jačanje svijesti o pravu na pristup informacijama i potrebi transparentnog rada tijela javne vlasti
4. Poboljšanje pravnog okvira za ostvarivanje načela transparentnosti u javnom upravljanju.

5.1.7. Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije

Civilno društvo igra važnu ulogu u kontroli i prevenciji korupcije. Poticanje građana, medija i civilnog društva da se uključe u detekciju i praćenje koruptivnih rizika javnih politika, kao pogled »izvana«, pomaže tijelima javne vlasti da rade odgovornije, transparentnije te na odgovarajući način utječu na smanjenje mogućnosti korupcije. Otvaranje institucija spram građana, medija i civilnog društva ima trojaku ulogu – podizanje svijesti o suzbijanju korupcije, sudjelovanje u formiranju antikoruptivnih mjera te praćenje njihove provedbe.

Transparentnost i otvorenost izvještavanja o dodijeljenim financijskim sredstvima za projekte i programe organizacija civilnog društva iz državnog proračuna i drugih javnih izvora važna je sastavnica jačanja sustava fiskalne odgovornosti, ali i doprinos osnaživanju povjerenja javnosti u rad državnih tijela, kao i u rad organizacija civilnog društva koje provode projekte i programe od interesa za opće dobro u Republici Hrvatskoj.

Aktivno i snažno civilno društvo osigurava veću odgovornost u provedbi mjera suzbijanja korupcije. U tom smislu je potrebno nastaviti ulagati u programe i projekte organizacija civilnog društva koji pridonose kvalitetnoj provedbi antikorupcijskih mjera, kako na državnoj tako i na regionalnim i lokalnim razinama.

Nadalje, Zakonom o pravu na pristup informacijama osiguran je i temelj za daljnji napredak u području savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Zakonom je propisano da su tijela javne vlasti dužna objaviti na internetskoj stranici nacrt zakona i drugog propisa o kojem se provodi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, u pravilu u trajanju od 30 dana. Dodatno je dopunom Poslovnika Vlade Republike Hrvatske propisano da se, ako je savjetovanje provedeno, izvješća o provedenom savjetovanju dostavljaju Vladi Republike Hrvatske prilikom upućivanja propisa u proceduru usvajanja. Također, Zakonom o procjeni učinaka propisa uvedena je obveza nositelja izrade propisa predviđenih Godišnjim planom normativnih aktivnosti da provede savjetovanje s javnošću o nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa te potom stavi izrađeni propis na javnu raspravu.

Ovim normativnim izmjenama doprinijelo se učvršćivanju standarda u provedbi savjetovanja koji su bili definirani kroz Smjernice za provedbu Kodeksa savjetovanja, ostvaren je značajan napredak u broju provedenih savjetovanja, kao i u broju fizičkih i pravnih osoba koje su se uključivale u njih (prema podacima iz godišnjih izvješća koje izrađuje Ured za udruge) te u jačanju standarda participativne demokracije. Uzimajući navedeno u obzir, u sljedećoj fazi predviđena je kroz provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast uspostava jedinstvenog interaktivnog internetskog sustava za savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja novih zakona, drugih propisa i akata koji bi u 2015. godini trebala početi koristiti sva tijela državne uprave. Slijedom toga, bit će potrebno uložiti napore u svrhu osposobljavanja i educiranja službenika u tijelima državne uprave

za provedbu savjetovanja i korištenje ovim sustavom, kao i u kontinuirani rad s ciljem osiguravanja funkcionalnosti tog sustava. Također, u svrhu informiranja građana o novom alatu za njihovo uključivanje u procese donošenja odluka bit će potrebno provesti aktivnosti promocije sustava te motiviranja građana na uključivanje i proaktivan pristup.

Istraživačko novinarstvo kroz svoju analitičnost, objektivnost i nepristranost u funkciji ostvarenja javnog interesa predstavlja vrijedan medijski doprinos suzbijanju korupcije. Jedan od glavnih ciljeva borbe protiv korupcije jest osiguranje respektabilnog medijskog integriteta. Ustavom Republike Hrvatske zaštićena medijska sloboda i antikoruptivno neophodan medijski integritet neraskidivo su vezani uz profesionalnu odgovornost svih medijskih djelatnika. Za ostvarenje društvene svrhe medija, potrebno je djelovanje u okvirima standarda profesionalne etike novinarske struke. Zahtjevi načela istinitosti, objektivnosti, slobode i odgovornosti nalažu restriktivniji pristup kršenju etičkih standarda u pokušaju osiguravanja što kvalitetnijeg izvršavanja određenih društvenih zadataka medijske djelatnosti. Međutim, potrebno je i razlikovati slobodu medija, koju definiraju mediji kao poduzeća koja djeluju na tržištu, od slobode novinarstva, koju označavaju novinari koji rade u lošim ekonomskim uvjetima bez realne zaštite od zlorabotreb poslodavaca u ekonomskom smislu (lažnim RPO ugovorima i nedostatkom kolektivnog ugovora) i stručnom smislu (nema kontrole poštivanja redakcijskih statuta iako su oni uvjet za smanjenje PDV-a i u teoriji reguliraju utjecaj novinara u redakciji na izbor glavnog urednika).

Svojom djelatnošću mediji ograničavaju zlorabotreb moći otkrivanjem sumnjivih poslova u društvenim djelatnostima (politici, gospodarstvu, upravi, pravosuđu), a izuzetno su značajni i u otkrivanju možebitnih korupcijskih afera. Međutim, ostvarenje koruptivnih rizika u medijima onemogućuje objektivno informiranje i javni nadzor nad društvenim djelatnostima. Borba protiv korupcije u medijima radi očuvanja javnog interesa kao osnovne svrhe medija mora uključivati razotkrivanje netransparentnih vlasničkih struktura i načina financiranja, osiguranje poštivanja profesionalnih standarda novinarske prakse te jačanje mehanizama zaštite prava građana na kvalitetnu i vjerodostojnu informaciju.

Velik problem medija u Republici Hrvatskoj je netransparentnost vlasničke strukture i nedosljedna provedba pojedinih odredbi Zakona o medijima i Zakona o elektroničkim medijima kao što su one vezane uz jednaku dostupnost javnih informacija i godišnje izvještaje Hrvatskoj gospodarskoj komori o vlasničkoj strukturi. Netransparentnost privatnih vlasničkih odnosa nad medijima može omogućiti promoviranje partikularnih interesa određenih skupina dovodeći tako u pitanje osnovnu svrhu medijskog djelovanja – očuvanje javnih interesa i interes objektivnog i potpunog izvještavanja javnosti. Unatoč relativno dobro definiranim zakonskim regulacijama spomenutog područja i primijećenim pozitivnim pomacima osiguravanju dostupnosti informacija građanima o vlasništvu u medijima, postoji potreba za daljnjim naporima u nadzoru provedbe postojećih propisa kako bi se omogućila potpuna transparentnost medijskog vlasništva. Posebice je osjetljiva situacija s lokalnim medijima koji se financiraju iz lokalnih javnih izvora te gdje ne postoji transparentnost utjecaja već permanentni sukob interesa ili barem situacija koja ne doprinosi izgradnji povjerenja građana u lokalnu političku elitu, pa ni u lokalne medije. Treba težiti dodjeli sredstava putem natječaja i jasnih kriterija, koji umanjuju mogućnost pogodovanja i klijentelističke ovisnosti.

CILJ: Jačanje uloge organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije

MJERE:

1. Povećanje transparentnosti suradnje tijela javne vlasti s civilnim društvom

2. Jačanje sposobnosti organizacija civilnog društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera
3. Daljnje unaprjeđenje provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću
4. Osiguranje poštivanja profesionalnih novinarskih standarda putem nadzora nad provedbom redakcijskih statuta
5. Osiguranje poštivanja etičkih standarda medija
6. Unaprjeđivanje transparentnosti vlasničkih struktura medija
7. Unaprjeđivanje transparentnosti financiranja medija (posebice u odnosu na Agenciju za elektroničke medije i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave).

5.2. POSEBNI CILJEVI ZA PRIORITETNA (SEKTORSKA) PODRUČJA

5.2.1. *Pravosuđe*

Transparentan, neovisan i nepristran pravosudni sustav od ključne je važnosti za stabilno funkcioniranje društva i preduvjet za učinkovito antikorupcijsko djelovanje. Otvorenost pravosudnog sustava omogućava dobivanje ažurne, jasne i pouzdane informacije od javnog interesa, a neovisno i nepristrano djelovanje pravosudnih institucija jedna je od pretpostavki kvalitetnog funkcioniranja pravosudnog sustava.

Transparentnost pravosudnih tijela, dostupnost informacija kojima raspolažu i jačanje kapaciteta za učinkovito upravljanje predmetima kontinuirano se izgrađuje. Unutar sudbenog sustava i državnog odvjetništva uvodi se sustav elektroničkog upravljanja predmetima (e-Spis, odnosno CTS) koji omogućava kvalitetno statističko praćenje i upravljanje spisima, a čija se dodatna antikorupcijska vrijednost odražava u uvođenju automatske dodjele predmeta i isključenju arbitarnosti u ovom procesu. Pored toga, ovi alati stvaraju pretpostavke za uvođenje aplikacije e-Predmet, koja strankama daje mogućnost ažurne provjere statusa sudskog predmeta. Cjelokupni sustav je nadograđen modernizacijom javnih registara pravosuđa – sudskog registra trgovačkih društava i zemljišnoknjižnog registra – koji omogućuju dobivanje relevantnih podataka putem interneta. Međutim, nedvojbeno je da se ovdje radi o kontinuiranom procesu koji je potrebno neprestano nadograđivati u cilju daljnjeg otvaranja pravosuđa prema zainteresiranoj javnosti i korisnicima sustava, primjerice objavljivanjem odluka o odbačenim kaznenim prijavama u predmetima od javnog interesa i sustavnim istraživanjem percepcije pravosuđa u širem društvenom okruženju, a imajući u vidu da recentna ispitivanja ukazuju na nisku razinu povjerenja javnosti u pravosudni sustav.

Neovisan položaj pravosudnih tijela, sudova i državnih odvjetništva, neophodan je za kvalitetno obavljanje njihovih Ustavom definiranih zadaća. U tom pogledu, poduzet je niz zakonodavnih promjena, uključujući i izmjene Ustava iz 2010. godine, koje uvode objektivne i transparentne kriterije za imenovanje pravosudnih dužnosnika te osiguravaju pravosudnim dužnosnicima da između sebe biraju članove Državnog sudbenog vijeća, odnosno Državnoodvjetničkog vijeća. Time se ujedno ostvaruju i jamstva koja predviđa Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe (1994)¹² o neovisnosti, učinkovitosti i položaju sudaca te Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe (2000) ¹² o položaju državnog odvjetništva u sustavu kaznenog pravosuđa. U cilju ostvarenja nepristranosti pravosudnog sustava, važnu ulogu ima jasno definiranje i provedba etičkih standarda te funkcionirajući sustav podnošenja i provjere imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika. Na razini pravosudnog sustava, usvojeni su etički kodeksi za suce i državne odvjetnike koji definiraju standarde etičkog ponašanja, te su osnovana tijela (prvenstveno sudačka

vijeća, odnosno Etičko povjerenstvo) zadužena za sankcioniranje njihovog kršenja. Vezano za imovinske kartice pravosudnih dužnosnika, nadzor poštivanja i tumačenja etičkih kodeksa te upravljanje ovim sustavom stavljeno je u nadležnost Državnog sudbenog vijeća, odnosno Državnoodvjetničkog vijeća. Time je uspostavljen normativni i institucionalni okvir, koji je zaživio i u praksi, ali koji je, sukladno praktičnim iskustvima, potrebno dodatno nadograditi u cilju učinkovitije provedbe.

Svi ti procesi u području hrvatskog pravosuđa predstavljaju kontinuiranu djelatnost usmjerenu na neprestano jačanje antikorupcijskog kapaciteta uključenih institucija. Uzimajući u obzir iskustva u provedbi reformskih aktivnosti i analitička izvješća relevantnih institucija (primjerice, Izvješće IV. evaluacijskog kruga Grupe država protiv korupcije Vijeća Europe), u cilju otklanjanja potencijalnih korupcijskih rizika, daljnje aktivnosti potrebno je koncentrirati prema: 1) *daljnjem jačanju transparentnosti u području pravosuđa* – sustavnim istraživanjem percepcije pravosuđa u društvenoj zajednici s ciljem detektiranja uzroka nedovoljnog povjerenja javnosti u pravosudni sustav i definiranjem konkretnih mjera za njihovo otklanjanje; 2) *proaktivnoj primjeni etičkih standarda* – na razini sudova i državnog odvjetništva uspostavljen je normativni i institucionalni okvir, koji je potrebno dodatno nadograditi u smjeru učinkovitog preventivnog djelovanja, primjerice uspostavljanjem primjera dobre prakse i smjernica za pravosudne dužnosnike, afirmacijom sustava prethodnog obraćanja nadležnim tijelima u cilju otklanjanja potencijalnog sukoba interesa, jačanjem suradnje sudačkih vijeća, odnosno Etičkog povjerenstva s Državnim sudbenim vijećem i Etičkog povjerenstva s Državnoodvjetničkim vijećem; 3) *unaprjeđenju sustava provjere imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika* – nastavno na zakonom definirane nadležnosti Državnog sudbenog vijeća, odnosno Državnoodvjetničkog vijeća, potrebno je osigurati pretpostavke za redovitu i učinkovitu provjeru podnesenih imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika.

Osobe koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju (»zviždači«) imaju veliku ulogu u otkrivanju i procesuiranju korupcijskih kaznenih djela, pridonose jačanju transparentnosti i političke odgovornosti te im je stoga nužno osigurati odgovarajuću i učinkovitu pravnu zaštitu. Vijeće Europe u svojoj preporuci o zaštiti zviždača »Recommendation CM/Rec (2014) 7«, pod pojmom »zviždač« smatra bilo koju osobu koja prijavi ili objavi informaciju o povredi javnog interesa odnosno opasnosti da do povrede dođe, koja je povezana s njegovim poslom, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. U Republici Hrvatskoj ne postoji poseban zakon o zaštiti zviždača već je to područje uređeno kroz odredbe pojedinih zakona (Kaznenim zakonom, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o radu, Zakonom o trgovini i drugim). Međutim, unatoč postojećim zakonskim rješenjima, zabilježeni slučajevi pokazali su da su »zviždači« i dalje suočeni s problemom vraćanja u redovni radni odnos, te da je potrebno, uz već postojeću zakonsku zaštitu, dodatno ojačati zakonodavni okvir, a sve s ciljem dodatne zaštite »zviždača« i na općenito podizanje razine transparentnosti, etike i integriteta u cjelokupnom društvu. Osim zviždača, potrebno je dodatno zaštititi novinare (pogotovo one koji se bave istraživačkim novinarstvom, te borce za ljudska prava (ako ih se progoni zbog njihova javnog djelovanja).

CILJ: Jačanje transparentnosti u području pravosuđa

MJERE:

1. Proaktivna primjena etičkih standarda i jačanje sustava upravljanja sukobom interesa pravosudnih dužnosnika
2. Unaprjeđenje sustava provjere imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika

3. Jačanje sustava prijave koruptivnog ponašanja i uređenje zakonskog okvira za zaštitu zviždača.

5.2.2. Gospodarstvo

Upravljanje rizicima korupcije u gospodarstvu države jedan je od važnih elemenata Strategije suzbijanja korupcije. Gospodarskim politikama nužno se zahvaćaju područja upravljanja državnom imovinom, razvoja domaćeg i stranog poduzetništva, poslovanja u javnom i privatnom sektoru te niza drugih aktivnosti kojima se stvaraju uvjeti za efikasno i transparentno odvijanje gospodarskih aktivnosti.

Energetski sektor u Republici Hrvatskoj već sada je jedan od najvažnijih investitora te posljedično i pokretač ukupnog gospodarstva. Svi naponi koji se ulažu u razvoj tog sektora garantiraju da će ključna uloga energetike za razvoj Republike Hrvatske u budućnosti biti još i veća. Koruptivno osjetljivi poslovni postupci identificirani su u okviru procesa dodjela javnih ovlasti gospodarskim subjektima za obavljanje poslova u djelatnosti energetike, odnosno dozvola za izgradnju energetskih objekata i korištenje energetskih potencijala Republike Hrvatske – sunčeve energije, vodnog i geotermalnog potencijala te biomase. Koruptivni rizici generiraju se iz nedostatka zakonske regulacije u definiranju postupaka prilikom dodjele prava služnosti uz eksploataciju potencijala obnovljivih izvora energije te netransparentnosti naročito u poslovima zaprimanja zahtjeva, obrade dokumentacije, isplate poticajnih cijena povlaštenim proizvođačima te zaključivanja ugovora s tržišnim sudionicima. U cilju unaprjeđivanja procesa dodjele javnih ovlasti u ovom području potrebno je jačati transparentnost i zakonsku regulaciju kroz moguće prilagođavanje i usklađivanje regulatornih okvira zahtjevima Europske unije. Kao mogući faktor rizika javlja se i utjecaj regulatornog okruženja. S obzirom da je transport plina regulirana djelatnost, promjene u regulatornom okruženju imaju značajan utjecaj na poslovanje važnih državnih tvrtki.

Kao jedna od važnih grana u energetsom sektoru nameće se i rudarstvo. S ciljem prevencije mogućih nepravilnosti, potrebno je nastaviti provoditi mehanizme kojima se reguliraju rizici nenaplaćenih potraživanja prihoda od koncesija u području rudarstva te rizik prekomjerne eksploatacije koja nije ugovorena ugovorima o koncesiji.

Preventivne antikoruptivne intervencije kroz neophodna jačanja učinkovitosti i transparentnosti te unaprjeđenja procedura, potrebne su i u postupcima dodjele subvencija (potpora), pomoći i donacija u sektoru gospodarstva, posebice područjima energetike, investicija, industrije, malog i srednjeg poduzetništva i obrta te trgovine. Izostanak kontrola namjenskog trošenja na licu mjesta, nedostatak zakonske regulative i kaznenih odredbi za provedbu programa za dodjelu pomoći proračunskim korisnicima i donacija mogu predstavljati korupcijske rizike u procesima dodjele donacija i pomoći te upućuju na potrebe jačanja učinkovitosti i transparentnosti, ali i preispitivanja mogućih manjkavosti zakonske regulacije spomenutog područja.

Nadalje, Republika Hrvatska počela je koristiti sredstva iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, iz kojih je za programsko razdoblje 2014.-2020. na raspolaganju oko 10,676 milijardi eura. Sukladno tome, nameće se potreba dodatnih napora na prevenciji zloupotrebe financijskih sredstava s ciljem ostvarivanja punog razvojnog potencijala regija te izjednačavanja razvoja regija uz poštivanje njihovih osobitosti.

CILJ: Jačanje transparentnosti i učinkovitosti antikoruptivnih mehanizama u području gospodarstva

MJERE:

1. Transparentna i učinkovita dodjela javnih ovlasti subjektima iz gospodarskog sektora
2. Osiguranje učinkovite i transparentne dodjele potpora (subvencija), donacija i pomoći iz područja poduzetništva i obrta te gospodarstva (industrija, energetika, trgovina, investicije, mediji)
3. Unaprjeđenje djelovanja inspekcijskih poslova u gospodarstvu
4. Jačanje kontrole i koordinacije u postupcima provedbe natječaja i sklapanja ugovora u vezi s korištenjem financijskih sredstava EU.

5.2.3. Javne financije

Kako bi se postigla makroekonomska i gospodarska stabilnost, potrebno je osigurati učinkovito upravljanje javnim financijama, pravedno i učinkovito prikupljanje poreznih i drugih prihoda te zaštitu i sigurnost tržišta, kao i financijskih interesa u području carina, posebnih poreza i trošarina te olakšavanje trgovine. U ostvarivanju tih ciljeva treba promicati pozitivno ozračje otporno na korupciju, komunicirati o posljedicama koruptivnog ponašanja te značajno doprinositi državnom proračunu u skladu s jasnim i transparentnim poslovnim procesima te spriječiti i umanjiti rizike korupcije.

S ciljem osiguranja učinkovitosti i djelotvornosti zaštite financijskih interesa EU kroz jačanje AFCOS (anti-fraud coordination service) sustava u Republici Hrvatskoj provođenjem unaprijed definiranih mjera i postizanjem postavljenih ciljeva, u siječnju 2014. donesena je Nacionalna strategija suzbijanja prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije za razdoblje 2014.–2016. i Akcijski plan. Jačanjem AFCOS sustava i djelotvornom zaštitom financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj doprinosi se sužavanju prostora za pojavu korupcije, a samim time i učinkovitom upravljanju javnim financijama.

Ključni korupcijski rizik za osiguranje učinkovitog upravljanja javnim financijama je u nedostatku specijaliziranih znanja i nedostatnom stručnom usavršavanju inspektora i osoba odgovornih za financijsko upravljanje i kontrole. Osim toga, neophodno je poduzimanje mjera kojima će se osigurati učinkovito upravljanje javnim financijama, potpuna i učinkovita naplata prihoda iz nadležnosti proračunskih korisnika i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te nadzor zakonitosti korištenja proračunskih sredstava.

Značajna autonomija u postupanju inspektora otvara prostor za koruptivno djelovanje koje treba prevenirati mjerama smanjivanja autonomnih diskrecijskih odluka te jačanja kontrolnih mehanizama i praćenja rada. Neprovođenje i/ili neadekvatna procjena rizika poslovanja sektorskih obveznika, njihovih klijenata, proizvoda i usluga rezultira neadekvatnom provedbom nadzornih i supervizijskih mjera.

Mogući oblici zlorabova ovlasti, pogodovanja i neprovođenja zakona u poreznom sustavu upućuju prije svega na potrebu jačanja temeljnih mehanizama za suzbijanje korupcije kroz daljnji razvoj i implementaciju projekta *eOvrha* za pravodobno i ujednačeno postupanje prema dužnicima, daljnju informatizaciju i razradu metodologija poreznog nadzora te reviziju ovlaštenja za pristup Informacijskom sustavu Porezne uprave. Osim toga, nužno je unaprjeđenje komunikacije Porezne uprave s poreznim obveznicima radi zajedničkog doprinosa borbi protiv korupcije i uspostave uzajamnog povjerenja osiguravanjem dostupnosti svih potrebnih informacija provođenjem edukativnih kampanja o promjenama u poreznom sustavu. Napokon, u spomenutom okviru potrebno je predvidjeti i snažnije mehanizme međuinstitucionalne suradnje Porezne uprave na suzbijanju korupcije u razvijanju standardiziranih procedura i

unaprijeđenju tehničkih mogućnosti za razmjenu podataka s drugim tijelima (DORH, MUP, Ured za sprječavanje pranja novca).

Ključne koruptivne potencijale u djelovanju Carinske uprave predstavljaju nedovoljno definirane i nejasne smjernice za provedbu određenih članaka carinskih i trošarinskih propisa nužne za smanjivanje diskrecijskog prava carinskog službenika odnosno mogućnosti proizvoljne i neujednačene primjene propisa s ciljem protupravnog stjecanja imovinske ili neimovinske koristi, etički nepoželjno ponašanje te nedovoljna educiranost službenika u odnosu na proširenu nadležnost Carinske uprave. Ostvarenje željene razine učinkovitosti, djelotvornosti i transparentnosti carinskog sustava, za uspostavu učinkovitijeg unutarnjeg nadzora i kontrole, s konačnim ciljem sustavnog sužavanja prostora za pojavu korupcije, zahtijeva standardizaciju carinskih postupaka i procedura, unaprijeđenja Etičkog kodeksa i disciplinskog sustava, daljnje edukacije službenika vezanih uz primjenu ovlasti i mogući sukob interesa. Nadalje, daljnjim razvojem informacijskih tehnologija u carinskim postupcima

moguće je kvalitetnije upravljati korupcijskim rizicima zlorabe povjerljivih informacija, omogućujući daljnje olakšavanje carinskih postupaka i kontrola u međunarodnoj robnoj razmjeni, sustavno smanjiti mogućnost pojave korupcije.

CILJ: Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti unutar sustava javnih financija

MJERE:

1. Učinkovito upravljanje i kontrola javnih financija i učinkovita naplata prihoda iz nadležnosti proračunskih korisnika i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te zakonitost korištenja proračunskih sredstava
2. Jačanje administrativnih kapaciteta zaposlenika Ministarstva financija
3. Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu zaposlenika Ministarstva financija
4. Uspostava automatizirane obrade transakcija i osoba radi ubrzanja poslovnih procesa Ureda za sprječavanje pranja novca
5. Daljnje jačanje i implementacija projekta eOvrha
6. Stvaranje preduvjeta učinkovite komunikacije s poreznim obveznicima i međuinstitucionalne suradnje Porezne uprave
7. Jačanje integriteta i odgovornosti zaposlenika Carinske uprave te osiguravanje adekvatnih tehničkih preduvjeta učinkovitim provođenju carinskih postupaka.

5.2.4. Poljoprivreda

Korupcijskim rizicima u području poljoprivrede dosada se upravljalo s naglaskom na unaprijeđivanje zakonskog okvira, jačanje transparentnosti kroz objave svih podataka relevantnih za ostvarivanje materijalnih i nematerijalnih prava iz djelokruga Ministarstva poljoprivrede i Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju te povećavanja frekvencije nadzora nad radom svih tijela nadležnih za provedbu propisa, dodjele prava i namjenskog korištenja sredstava državnih potpora. U procesu identifikacije korupcijski rizičnih poslovnih procesa u području poljoprivrede određeni su novi smjerovi za dodatne napore na prevenciji mogućih nepravilnosti.

Istaknuta područja preventivnih antikorupcijskih nastojanja u poljoprivredi za razdoblje od 2015. do 2020. godine tiču se, prije svega, uspostave transparentnog sustava raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem koji će osigurati učinkovito provođenje zemljišne politike u Republici Hrvatskoj. U prilog dosadašnjoj netransparentnosti raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem govore službeni podaci o količini privatiziranog i zakupljenog zemljišta, nepostojanje baze ugovora o zakupu, evidencije naplate ugovora, kao i neprovođenje okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta.

Nadalje, činjenica visokog stupnja nepovjerenja javnosti u sustav dodjele potpora poljoprivredi i ruralnom razvoju upućuje na potrebu jačanja transparentnosti u svim fazama postupka dodjele državnih potpora s ciljem onemogućavanja bilo kakve manipulacije, namještanja ili pogodovanja i postupnog jačanja povjerenja javnosti, jasno naglašavajući jednake uvjete za sve korisnike.

Strateški bitno je i područje transparentnosti dodjele javnih ovlasti za obavljanje poslova službenih kontrola u sustavu provedbe veterinarske djelatnosti. Trenutačna složenost i dugotrajnost postupka povjeravanja poslova javnih ovlasti veterinarskim organizacijama zahtijeva jačanje administrativnih kapaciteta nadležnog tijela s ciljem ubrzanja postupka i jačanja povjerenja u pravednost sustava u povjeravanju poslova.

Napokon, potrebno je uložiti napore na dodatnom usavršavanju sadašnjeg sustava i u području dodjele koncesija, kontrola obračuna i praćenja naplate naknada za koncesije za gospodarsko korištenje voda u cilju što efikasnije i transparentnije provedbe postupaka davanja koncesija s jednakim kriterijima prema svim strankama.

Osim Ministarstva poljoprivrede, relevantne nadležne institucije odgovorne za unaprjeđenje sustava navedenih područja su Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (APPRRR), koja raspolaže sredstvima Europske unije i određuje detaljne uvjete, kriterije i postupke za izračun i dodjelu proizvodno vezanih plaćanja kao i načine i uvjete dodjele potpore za provedbu mjera ruralnog razvoja, te Agencija za poljoprivredno zemljište u poslovima gospodarenja i dodjele poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

CILJ: Jačanje transparentnosti i učinkovitosti provedbe poljoprivredne politike

MJERE:

1. Osiguravanje učinkovitog i transparentnog raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske u službi gospodarskog rasta te zaštite nacionalnih interesa
2. Jačanje transparentnosti i učinkovitosti provedbe Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020.
3. Transparentna i učinkovita dodjela javnih ovlasti za obavljanje poslova službenih kontrola u veterinarstvu
4. Transparentno i učinkovito davanje koncesija i kontrola obračuna te praćenje naplate naknada za koncesije za gospodarsko korištenje voda.

5.2.5. Zdravstvo

Analize zdravstvenog sustava upućuju na postojanje određenih slabosti sustava iz kojih se generiraju korupcijski rizici. Stoga je važno da se kao pretpostavka suzbijanja korupcije propisima obveže sustav na poštivanje kriterija objektivnosti, a u dijelovima gdje je

subjektivnost dio osnovne odgovornosti, potrebno je uvesti jače kontrolne mehanizme te osigurati dosljedno poštivanje zakona i provedbenih propisa, čime bi se korupcija svela na najmanju mjeru.

Podizanje razine kvalitete zdravstvenog sustava, što je zadatak reformskog procesa, pretpostavka je za suzbijanje korupcije u zdravstvu koja inače izaziva veću osudu u odnosu na druge pojavne oblike korupcije zbog ranjivog položaja pacijenta u složenom odnosu doktor-pacijent.

Ciljevi reforme su ojačati povjerenje na relaciji doktor-pacijent, ujednačiti kvalitetu zdravstvenih usluga, smanjiti vrijeme čekanja na pojedine dijagnostičke i terapijske zahvate, povećati efikasnost u korištenju zdravstvenih tehnologija, smanjiti troškove koji nastaju zbog loše kvalitete u pružanju zdravstvenih usluga i, kao krajnji cilj, povećati kako zadovoljstvo korisnika zdravstvenih usluga, tako i zadovoljstvo zaposlenih u zdravstvu.

Od velike je važnosti osigurati okvire za održivu i transparentnu suradnju farmaceutskih tvrtki i liječnika, koja će povećati ugled obiju strana, zdravstvene zajednice i farmaceutskih tvrtki.

Stroži nadzor nužno je uspostaviti u području nabave medicinskih usluga i opreme, izvršavanja ugovora te odnosa zdravstvenih ustanova i donatora.

Mogućnost pojave sukoba interesa uslijed istovremenog rada zdravstvenih radnika u javnim zdravstvenim ustanovama i privatnim pružateljima zdravstvenih usluga ukazuje na potrebu jačanja pravnog okvira.

Pored transparentnosti liste čekanja na medicinske usluge, potrebno je dodatnim mjerama utjecati na racionalizaciju sustava i skraćivanje vremena čekanja na određene pretrage.

Učestalost davanja darova iz zahvalnosti stvara kod pacijenata osjećaj nepovjerenja u zdravstveni sustav. Stoga je potrebno, s jedne strane, informiranjem i podizanjem razine svijesti razvijati kod građana shvaćanje o štetnosti koje za zdravstveni sustav i društvo imaju neformalna plaćanja liječnicima i drugom medicinskom osoblju, a s druge strane, jačati integritet samih zdravstvenih djelatnika radi izgradnje njihove vlastite otpornosti na korupciju.

CILJ: Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u sektoru zdravstva

MJERE:

1. Jačanje povjerenja korisnika u pružene zdravstvene usluge, te podizanje svijesti o štetnosti korupcije i neformalnog plaćanja zdravstvenih usluga
2. Jačanje kontrolnih mehanizama na svim razinama unutar zdravstvenog sustava
3. Transparentno i učinkovito upravljanje listama čekanja
4. Objedinjavanje javne nabave roba, radova i usluga u zdravstvenim ustanovama
5. Reguliranje načina i uvjeta edukacije za zdravstvene radnike iz doniranih sredstava.

5.2.6. Znanost, obrazovanje i sport

Nastavno na postignuća prethodne Strategije suzbijanja korupcije i pratećih akcijskih planova u području odgoja i obrazovanja, koje se najviše očituju u dvije antikorupcijske mjere (uvođenje državne mature te elektroničkih prijava i upisa u srednje škole), ukazuje se potreba za dodatnim jačanjem mehanizama nadzora i transparentnosti, naročito u odnosu na upise u srednje škole, provedbu državne mature, trošenje proračunskih sredstava, postupke javne nabave, zapošljavanja, izbora ravnatelja, kao i potreba za jačanjem određenih administrativnih kapaciteta. Osim toga, s obzirom na destruktivne učinke korupcije na gospodarstvo, javnu upravu, sigurnost građana i prava čovjeka, nužna je edukacija koja će senzibilizirati mlade za prepoznavanje i borbu protiv svih mogućih oblika korupcije.

Unatoč postignutim dogovorima i oformljenim mehanizmima za podizanje efikasnosti (antikorupcijski Sporazum Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i nakladnika školskih udžbenika iz 2013. te CARNet aplikacija za postupak odabira udžbenika), još uvijek postoji prostor za daljnja jačanja preventivnih antikoruptivnih mehanizama s ciljem sprječavanja bilo kakvih oblika namještanja ili pogodovanja s ciljem financijske koristi nakladnika, škole, djelatnika ili vanjskih suradnika u procesu odabira udžbenika i pripadajućih dopunskih i pomoćnih nastavnih sredstava u osnovnim i srednjim školama. Potrebna su jačanja nadzora u provedbi te ispitivanja mogućih izmjena i dopuna postojećih zakonskih regulacija (Zakon o udžbenicima), kao i dodatni razvitak informatičkog sustava za dostavu udžbenika na prosudbu u elektroničkom obliku, bez podataka o nakladnicima i autorima, koji će omogućiti što objektivniji odabir.

Nadalje, sveučilišta kao zasebni entiteti u većoj ili manjoj mjeri mogu biti podložni potencijalnim procesima koji bi vodili ka koruptivnim ishodima u sustavu javnog financiranja i trošenja proračunskog novca namijenjenog rektoratima i njihovim sastavnicama. U cilju smanjenja i uklanjanja spomenutog rizika, potrebno je do kraja provesti već započeti proces koordiniran od Ministarstva financija i Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, ustrojavanja i uspostavljanja internih revizorskih jedinica na svim sveučilištima, što će u budućnosti još više postrožiti financijske procese na sveučilištima.

U svrhu smanjenja mogućnosti korupcije i nepotizma prilikom zapošljavanja u sustavu visokog obrazovanja na javnim visokim učilištima, nužno je na nacionalnoj razini utvrditi opća načela u postupcima u kojima može doći do mogućnosti pojave nekog oblika nepotizma prilikom zapošljavanja. U lipnju 2014. godine imenovan je Odbor za etiku u znanosti i visokom obrazovanju. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta u suradnji s Odborom i svim dionicima u sustavu, a u svrhu ostvarenja cilja, planira potaknuti raspravu o etičnosti zapošljavanja osoba koje su u uspravnoj lozi s čelnicima i/li rukovodećim osobama ustanova u sustavu.

Osjetljiv poslovni proces u području znanosti predstavlja i upravljanje državnom potporom za istraživačko-razvojne projekte, kao i dodjela državnih potpora te financiranje znanstvenih skupova i znanstvenih udruga u kojima usprkos jasnim naputcima te usprkos potpisivanju Izjave od strane djelatnika Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i procjenitelja s kojima Ministarstvo sklapa ugovore i članova Povjerenstva za državnu potporu te članova tijela koja odlučuju o dodjeli državnih potpora znanstvenim skupovima i udrugama, postoji mogućnost sukoba interesa kao i nepoštivanja čuvanja tajnosti podataka, koji mogu ozbiljno narušiti prava drugih korisnika. U spomenutom okviru područja znanosti potrebno je predvidjeti snažnije mehanizme sprječavanja mogućih sukoba interesa i jačanje integriteta.

Generiranje potencijalnih korupcijskih aktivnosti vidljivo je i u procesu financiranja javnih potreba u sportu. Moguće nenamjensko i nesvrhovito korištenje proračunskih sredstava u ovom slučaju proizlazi iz nejasno definiranih odredbi unutar Zakona o sportu koje određuju planiranje, izvršavanje i izvještavanje, kao i kontrolu namjenskog i

svrhovitog korištenja javnih sredstava namijenjenih razvoju sporta u Republici Hrvatskoj. Navedenim se upućuje na potrebu revizije postojeće zakonske regulacije područja financiranja javnih potreba u sportu.

Napokon, različite nepravilnosti moguće su i u okviru rada sportskih udruga u Republici Hrvatskoj, tijela koja upravljaju tim udrugama kao i u nadzoru nad radom udruga. Naime, sportski inspektori u prvom stupnju (inspektori u uredima državne uprave u županijama, odnosno u Gradskom uredu Grada Zagreba), sukladno tako definiranoj odredbi Zakona o sportskoj inspekciji, nisu u nadležnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, te sukladno tome inspektori u drugom stupnju (državni sportski inspektori), kao ni nadležno Ministarstvo, nemaju mogućnosti gotovo nikakve kontrole nad radom inspektora u prvom stupnju kao niti mogućnost sankcioniranja u slučajevima osnovanih pritužbi na nevaljan rad inspektora u prvom stupnju.

Dosadašnja iskustva u primjeni Zakona o sportskoj inspekciji ukazuju na potrebu podizanja razine učinkovitosti i preispitivanje organizacije sustava sportske inspekcije. Potencijalna pojava sukoba interesa, kao posljedica istovremenog članstva u tijelima sportskih udruga i obavljanja s time nespojivih poslova i dužnosti, nameće potrebu dodatnog jačanja pravnog okvira i edukacije u cilju povećanja razine integriteta djelatnika u sportu. Nužno je, dakle, provesti i izmjene Zakona o sportskoj inspekciji te na taj način omogućiti sportskim inspektorima učinkovitije obavljanje inspekcijskog posla i dovođenje poslovanja sportskih udruga u skladu s pozitivnim procesima Republike Hrvatske.

CILJ: Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u području obrazovanja, znanosti i sporta

MJERE:

1. Jačanje mehanizama nadzora i transparentnosti u obrazovnom sustavu
2. Podizanje svijesti među mladima o nužnosti preveniranja i suzbijanja korupcije
3. Onemogućavanje korupcije u postupku uvrštavanja i odabira udžbenika i pripadajućih dopunskih i pomoćnih nastavnih sredstava u osnovnim i srednjim školama
4. Jačanje nadzora nad radom visokoškolskih ustanova
5. Jačanje transparentnosti i integriteta u sustavu dodjele državnih potpora za znanost
6. Jačanje transparentnosti i odgovornosti u trošenju javnih sredstava u sportu
7. Jačanje integriteta u radu sportske inspekcije.

5.2.7. Infrastruktura, okoliš i promet

Uspostavljen sustav upravljanja prostorom i gradnjom, sadrži određene nedostatke koji mogu proizvesti određene korupcijske rizike. Slijedom toga, neophodno je da se kao pretpostavka suzbijanja korupcije propisima obveže sustav na poštivanje kriterija objektivnosti, pojačaju kontrolni mehanizmi te osigura dosljedno poštivanje zakona i provedbenih propisa, čime bi se korupcija svela na najmanju mjeru. Isto tako, neophodno je osigurati transparentnost te dodatnim mjerama utjecati na racionalizaciju sustava i skraćivanje vremena čekanja za rješavanje zahtjeva građana.

Nadalje, upravljanje prirodnim resursima ili gospodarenje otpadom mogu biti pogodno tlo za nastanak korupcije. Analizom poslovnih procesa u području zaštite okoliša ustanovljeno je da su koruptivnom riziku podložne aktivnosti povezane naročito s organizacijom sustava gospodarenja otpadom, financiranjem programa i projekata zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, pripremom postupaka javne nabave i realizacijom predmeta javne nabave i njihovom realizacijom, izdavanjem dozvola za obavljanje djelatnosti u području zaštite okoliša te provedbom inspekcijskih nadzora obveznika primjene propisa. Stoga je nužno jačati transparentnost rada tijela javne vlasti koja su dužna osigurati pristup informacijama o okolišu koje posjeduju ili nadziru u skladu sa Zakonom o zaštiti okoliša i posebnim propisima kojima se uređuje pravo javnosti na pristup informacijama. Nadalje, potrebno je jačati odgovornost u iskorištavanju prirodnih resursa, uspostaviti sustav upravljanja rizicima te provesti automatizaciju i informatizaciju obavljanja poslovnih procesa.

Dobro razvijena prometna infrastruktura temelj je razvijenog prometnog sustava koji je neophodan za gospodarski i društveni napredak Republike Hrvatske. Obnova prometne infrastrukture omogućava brži razvoj prometa kao gospodarske djelatnosti, podiže kvalitetu pruženih usluga te stvara mogućnost zapošljavanja većeg broja ljudi. Troškovi javne nabave u ovom području mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji. Država ulaže veliki novac u prometnu infrastrukturu, stoga je nužno osigurati transparentnost. Prometna inspekcija i prometna infrastruktura je u nadležnosti više upravljača (od lokalne uprave do države), gdje ima i preklapanja nadležnosti, a loša infrastruktura i nadzor prometa zbog korupcije mogu imati teške posljedice. Slijedom toga nužno je, prvenstveno, uspostaviti i ojačati kontrolne i nadzorne mehanizme na svim razinama područja prometa i infrastrukture.

CILJ: Jačanje integriteta i transparentnosti na svim razinama u sustavu zaštite okoliša, prometa i infrastrukture

MJERE:

1. Jačanje povjerenja korisnika usluga u sektoru graditeljstva i prostornog uređenja te podizanje svijesti o štetnosti korupcije
2. Jačanje kontrolnih mehanizama na svim razinama unutar sustava zaštite okoliša, prometa i infrastrukture
3. Transparentnost rada nadležnih inspekcija
4. Transparentno izdavanje dozvola i licenci
5. Uspostavljanje neovisnog nadzornog mehanizma za vrijeme trajanja projekta gradnje infrastrukturnog objekta
6. Provođenje internog nadzora i interne revizije među svim dionicima provođenja projekta u području prometa i infrastrukture.

Klasa: 022-03/15-01/07

Zagreb, 27. veljače 2015.

HRVATSKI SABOR

Predsjednik

Hrvatskoga sabora

Josip Leko, v. r.